



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.12.1998
KOM(1998) 772 endelig udg.

98/0358 (SYN)

**FORSLAG TIL RÅDETS HENSTILLING OM MINDSTEKRAV FOR
MILJØINSPEKTIONER I MEDLEMSSTATERNE**

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS BERETTIGELSE

1.1 Generelle overvejelser

I de sidste år har bekymringerne om miljøets tilstand og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning været voksende i takt med, at *fællesskabsretten* på dette område har udviklet sig. Det Europæiske Råd i Dublin i juni 1990 understregede, at Fællesskabets miljølovgivning først ville blive effektiv, når den fuldt ud gennemføres og håndhæves af medlemsstaterne. Europa-Parlamentet vedtog en beslutning i 1992 om emnet¹. Kommissionen og Europa-Parlamentet afholdte en fælles offentlig høring i maj 1996 med titlen 'Udfordringer til miljøbeskyttelse får lovgivningen til at virke'. Dette arbejde og interessen herfor kulminerede med Kommissionens vedtagelse af dens meddelelse om gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning², der blev forelagt Rådet og Europa-Parlamentet den 5. november 1996.

Kommissionen bemærkede de store forskelle mellem medlemsstaternes miljøinspektionsvirksomhed, identificerede *lakunerne* og anerkendte behovet for at sikre, at der blev foretaget et minimum af inspektionsopgaver, navnlig med hensyn til overvågning af industriens punktkildeemissioner. Meddelelsen henstillede derfor til, at der 'oprettes retningslinjer for derved at reducere de eksisterende store forskelle mellem medlemsstaternes inspektioner'. Europa-Parlamentet og Rådet tilsluttede sig denne henstilling i de beslutninger og resolutioner, de vedtog som svar på meddelelsen³.

Kommissionens meddelelse og Rådets resolution planlagde en rolle for IMPEL (Den Europæiske Unions net for gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning) i denne forbindelse. Rådet skrev i resolutionen, at IMPEL skulle 'spille en vigtig rolle på de forskellige stadier i "lovgivningskæden"⁴ og kunne navnlig give råd - på opfordring eller eget initiativ - om almene spørgsmål vedrørende gennemførelse og håndhævelse samt om nye udkast til forslag til Fællesskabets lovgivning, især hvor det var nødvendigt med praktisk erfaring'.

¹ EFT C 125 af 18.5.1992, s. 122

² KOM (96) 500 endelig udg. af 22.10.96

³ PE259.215/63 af 14.5.1997 og

⁴ 'Lovgivningskæden' betyder hele det forløb, hvorigennem lovgivning planlægges, udarbejdes, vedtages, gennemføres og håndhæves indtil dens effektivitet vurderes. Det er et metodologisk værktøj til en 'holistisk' approach til at anvende miljøpolitikens instrumenter.

Rådets resolution opfordrede også Kommissionen til at tage hensyn til de forskellige eksisterende ordninger, foreslå Rådet mindstekrav og/eller retningslinjer for de inspektionsopgaver, der skal foretages på medlemsstatsplan, og mulige måder, hvorpå deres anvendelse i praksis kan overvåges af medlemsstaterne for at sikre ensartet anvendelse og håndhævelse af miljølovgivningen'.

IMPEL, der blev oprettet i 1992 for at fremme udveksling af oplysninger og erfaring og udvikling af større overensstemmelse mellem måderne til gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af miljølovgivning, har gennemgået spørgsmålet om mindstekrav for miljøinspektioner og vedtog i november 1997 et dokument om emnet, der blev grundlaget for dette forslag. Kommissionen har i denne forbindelse været ivrig for at gennemføre sin hensigt i praksis, som der stod i meddelelsen, for at involvere dem, der har ansvar for gennemførelse og håndhævelse i medlemsstaterne på et tidligt tidspunkt i lovgivningsprocessen.

1.2 Miljømålsætninger

Ifølge traktatens artikel 3 k) skal Fællesskabets virke indebære indførelse af en miljøpolitik. Dette behandles yderligere i traktatens afsnit XVI. Der står navnlig i traktatens artikel 130 S, stk. 4, at '*... gennemføres miljøpolitikken af medlemsstaterne*'. Desuden gives Kommissionen i traktatens artikel 155 beføjelse til selvstændigt at træffe beslutninger og til at medvirke ved tilblivelsen af Rådets og Europa-Parlamentets retsakter på de i traktaten fastsatte betingelser, og artikel 189 indeholder bestemmelser om, at der kan fremsættes henstillinger ved *bl.a.* at Europa-Parlamentet og Rådet handler i fællesskab.

I betragtning af fællesskabsrettens omfattende udvikling på miljøområdet siden midten af '70erne er det indlysende, hvor vigtigt det er at sikre fuldstændig og effektiv håndhævelse af de pågældende love i form af gennemførelse af Fællesskabets miljøpolitik. Et første skridt til at fremme denne proces vil være at indføre retningslinjer for mindstekrav for de miljøinspektioner, medlemsstaterne foretager.

Forslaget sigter mod forurening af luft, vand og land fra punktkilder, der omfattes af fællesskabslovgivningen. Det er hensigten, at det skal gælde på det første stadium af miljøinspektioner af industrianlæg og andre virksomheder og anlæg, hvis emissioner og/eller udledninger til miljøet eller aktiviteter, der måtte medføre sådanne, underkastes godkendelse, tilladelse eller licens i henhold til fællesskabslovgivningen. Det vil således dække miljøinspektioner, der henhører under de sektorer af fællesskabslovgivningen, der vedrører integreret forureningsforebyggelse og -kontrol, vandkvalitet og affald samt nukleare anlæg, herunder anlæg i forsknings- og medicinsektorerne. Det omfatter i øjeblikket ikke inspektioner for forurening fra diffuse kilder.

2. VALG AF OG BEGRUNDELSE FOR RETSGRUNDLAGET

Forslaget er baseret på traktatens artikel 130 S (fælles beslutningsprocedure), der er det specifikke retsgrundlag for Fællesskabets miljøpolitik. Artikel 100 A kan kun anvendes i forbindelse med foranstaltninger, der som mål har virkeliggørelsen af det indre marked. Selv om aspekter af forslaget, hvis det

gennemføres overalt i Fællesskabet, ville få virkninger med hensyn til at forbedre ensartet behandling af driftsherrer af industrianlæg, er disse ikke hovedformålene med forslaget.

3. SUBSIDIARITET OG FORHOLDSMÆSSIGHED

3.1 Forslagets målsætninger i forhold til Fællesskabets forpligtelser

Forslaget er blevet udarbejdet for at sikre kravene i traktatens artikel 130 R og 130 S, stk. 4, med hensyn til gennemførelse af Fællesskabets miljøpolitik.

3.2 Problemets fællesskabsdimension

Alle medlemsstaterne og Kommissionen er optaget af spørgsmålet om gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning. Fællesskabets miljølovgivning forpligter medlemsstaterne til at sikre, at nogle emissioner og udledninger, eller aktiviteter, der måtte medføre sådanne, underkastes forudgående godkendelse, tilladelse eller licens. Industrianlæg og andre virksomheder og anlæg ('kontrollerede anlæg'), der er underkastet disse krav, skal eller burde inspiceres af de ansvarlige myndigheder, og opstilling af retningslinjer for mindstekrav med hensyn til sådanne miljøinspektioner vil sikre, at de første skridt tages til at opnå et ensartet niveau overalt i Fællesskabet.

3.3. Den mest effektive løsning: indsats på fællesskabsplan eller i medlemsstaterne?

Opgaven med at overvåge gennemførelse i national lovgivning, overensstemmelse med og effektiv anvendelse af fællesskabslovgivningen henhører under Kommissionens beføjelser i henhold til især artikel 155, 169 og 171. Medlemsstaterne har ansvaret for at håndhæve de individuelle krav under fællesskabslovgivningen. Inspektionsaktivitet har været medlemsstaternes eneret og de har handlet enkeltvis, i stort omfang efter egne skønsmæssige kriterier eller normer. Resultatet har været, at der ikke skete en konsekvent og ensartet gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning.

Der er behov for en indsats på fællesskabsplan for at sikre, at der anvendes mindstekrav for miljøinspektioner overalt i Fællesskabet på kontrollerede anlæg. I erkendelse af de store forskelle i inspektionsordninger og -mekanismer i medlemsstaterne er forslaget imidlertid udformet som en ikke bindende retsakt, nemlig en henstilling, hvorved medlemsstaterne selv kan vælge inspektionernes administrative struktur og ordninger og det niveau, hvor sådanne strukturer og ordninger skal oprettes, om det skal være på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

3.4 Hvilke instrumenter har Fællesskabet til rådighed?

Det anses for særdeles vigtig at have ensartet anvendelse af Fællesskabets miljølovgivning på dette område. Da det imidlertid erkendes, at der er store forskelle i medlemsstaternes inspektionsordninger og -mekanismer, anses det for fornuftigt i første omgang kun at fastsætte retningslinjer i form af et ikke bindende instrument, nemlig en henstilling, snarere end at indføre bindende lovgivning i form af et direktiv. Det antages desuden, at eftersom

medlemsstaterne måtte være bekymret for, om de har kapacitet til effektivt at anvende mindstekrav, kunne samfinansiering med Fællesskabet være hensigtsmæssigt for kvalificerede områder eller medlemsstater under eksisterende fællesskabsinstrumenter såsom Samhørighedsfonden eller Den Europæiske Regionalfond.

3.5 Forholdsmæssighed

Der er på dette område forholdsmæssigt med en fællesskabsindsats i form af en henstilling i betragtning af de store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til miljøinspektionsordninger, ikke kun hvad angår deres kapacitet til at udføre inspektionsopgaver, men også de gennemførte inspektionsopgavers omfang og indhold, og om der overhovedet findes nogen miljøinspektion i nogle få medlemsstaternes tilfælde. I betragtning af disse forskelle erkender Kommissionen, at det i nogle medlemsstater er nødvendigt at opbygge kapacitet til at udføre miljøinspektionsopgaver. I sådanne tilfælde kunne der komme fællesskabssamfinansiering på tale for støtteberettigede medlemsstaterne i henhold til gældende fællesskabsinstrumenter såsom Samhørighedsfonden eller Den Europæiske Regionaludviklingsfond. Foranstaltningen skal også betragtes som forholdsmæssig derved, at der kun indføres mindstekrav og det overlades til medlemsstaterne at skønne, hvordan de kan anvende kravene for deres egne inspektionsordninger. Det er deruden det første skridt i et løbende program for inspektioner og håndhævelse. I lyset af den høstede erfaring med henstillingens anvendelse og på grundlag af yderligere høringer af interesserede parter, herunder IMPEL, vil de videre skridt blive overvejet for at udvide arten af og anvendelsesområdet for mindstekravene, navnlig for at gå videre end kontrol af punktkildeemmissioner, som disse retningslinjer er skræddersyet til, så der også dækkes diffuse forureningskilder og generelle inspektioner af alle miljøets dele. Det vil i de efterfølgende stadier også blive overvejet at udvikle mindstekrav for inspektørers uddannelses- og kvalifikationskrav og for hyppigheden af inspektioner af industrianlæg, virksomheder og anlæg baseret på bedste tilgængelige fremgangsmåde i medlemsstaterne. Til sin tid og i lyset af hele erfaringsgrundlaget vil det blive overvejet at vedtage et rammedirektiv om miljøinspektioner generelt.

4. FORSLAGETS GENNEMFØRELSESOMKOSTNINGER FOR MEDLEMSSTATERNE, FÆLLESSKABET OG DE BERØRTE ANLÆG

4.1 Omkostningerne for medlemsstaterne

Talrige sektorbestemte fællesskabsdirektiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne skal udføre en eller anden form for miljøinspektion. Medlemsstaterne skulle således allerede have ordninger og mekanismer for udførelse af sådanne inspektioner. Andre direktiver, der ikke indeholder inspektionsopgaver, skal fuldt ud gennemføres og - ifølge Den Europæiske Domstols retspraksis - anvendes og håndhæves korrekt på stedet. Overholdelse af sådanne forpligtelser medfører omkostninger. For så vidt de allerede overholder fællesskabslovgivningen, skulle det således medføre meget små ekstraomkostninger for medlemsstaterne at anvende henstillingen. Den eneste identificerbare ekstraomkostning kunne opstå ved rapporteringskravene og

offentliggørelse af nogle rapporter, f.eks. i forbindelse med anlægsbesøg. Denne omkostning ville højst sandsynlig afspejles i personalebehov, der kunne klares ved omlægning af opgaver snarere end opbygning af infrastruktur. IMPEL kunne muligvis yde hjælp med eventuelle uddannelsesbehov i denne forbindelse. Da forslaget desuden er baseret på regelmæssigt anvendt bedste praksis i Fællesskabet, skulle omkostningerne ved at overholde mindstekravene være ubetydelige eller i det mindste meget begrænsede i de fleste medlemsstater.

Under alle omstændigheder skulle de opnåede miljøgevinster mere end opveje de påløbne omkostninger.

For de medlemsstaterne, der ikke har højtudviklede inspektionsordninger, kunne der gennem eksisterende fællesskabsfinansieringsinstrumenter stilles samfinansiering til rådighed i passende tilfælde.

4.2 Omkostninger for Fællesskabet

De medlemsstaterne, der kan påvise et finansielt behov, kan eventuelt modtage bistand i form af fællesskabsfinansiering fra Samhørighedsfonden eller strukturfondene (Europæisk Regionaludviklingsfond) for at de kan blive i stand til at opbygge kapacitet og gennemføre retningslinjerne i denne henstilling. I det omfang, der allerede findes sådanne fonde, vil det ikke få indflydelse på fællesskabsbudgettet.

I visse henseender vil omkostningerne ved effektiv overensstemmelse med fællesskabskravene på et tidligt stadium gennem korrekt anvendelse af miljøinspektioner blive lønsom derved, at man senere undgår restaureringsomkostninger og administrative omkostninger i forbindelse med sager om overtrædelse af fællesskabslovgivningen p.g.a. dårlig anvendelse i praksis af normer og krav fastsat i fællesskabsretsakter.

4.3 Omkostninger for de kontrollerede anlæg

De kontrollerede anlægs omkostninger vil blive ubetydelige. Disse anlæg skal allerede overholde relevant EF-rets krav, der gælder for dem, og dette forslag vil ikke pålægge dem yderligere specifikke forpligtelser. De eneste yderligere faktiske omkostninger, som måtte opstå, ville være, hvis medlemsstaterne skulle beslutte at opkræve gebyrer for inspektioner. Eftersom dette ikke eksisterer allerede, er det op til medlemsstaterne selv, og det kan ses som ren og skær subsidiaritet.

5. RESULTATERNE AF HØRINGEN AF BERØRTE PARTER

5.1 Medlemsstaterne

Der er ikke blevet foretaget nogen formel høring af medlemsstaterne. Forslaget er hovedsagelig baseret på IMPEL's arbejde, der omfatter inspektorater og tekniske assistenter fra relevante organisationer i medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan imidlertid siges at være blevet hørt om forslagens væsentlige indhold, eftersom de er tilknyttet IMPEL, og IMPEL-repræsentanterne foretog interne høringer af myndighederne i deres respektive medlemsstater under arbejdets forløb.

5.2 NGO'er

Følgende ikke statslige organisationer blev inviteret til en møde i januar 1998:

Birdlife International
Det Europæiske Miljøsekretariat (EEB)
Friends of the Earth
Greenpeace
Verdensnaturfonden (WWF)

Birdlife International fremsatte skriftligt kommentarer til Kommissionen. De var tilfredse med, at medlemsstaterne skulle stille inspektions-/anlægsrapporter og de nationale samlede rapporter til rådighed for offentligheden. De fandt det ønskeligt, at IMPEL's arbejde med miljøinspektioner, såsom af diffus forurening, skulle fortsættes.

Det Europæiske Miljøsekretariat (EEB) deltog i mødet og sendte også skriftlige kommentarer. De var tilfredse med princippet om at fastlægge mindstekrav for miljøinspektioner, men mente, at forslaget kunne styrkes hvad angår offentliggørelse af inspektionsrapporter og inspektionernes hyppighed; de mente desuden, at forslaget burde medtage mindstekrav for inspektørers kvalifikationer.

Der blev ikke modtaget svar fra de andre NGO'er.

5.3 Samråd med industrien

I betragtning af at forslaget er rettet mod inspektører, skulle det ikke have konsekvenser for industrien, der jo allerede er underlagt den relevante lovgivning, der stiller krav om inspektioner, som allerede er blevet gennemført adskillige gange. Industrien har været formelt inddraget allerede ved fremsættelsen af Kommissionens forslag om den fællesskabslovgivning, der kræver inspektion.

6. DETALJERET FORKLARING AF FORSLAGET

Punkt I - Formål

Formålet med henstillingen er at fastlægge retningslinjer for de miljøinspektionsopgaver, der udføres af medlemsstaterne i henhold til de mindstekrav, der skal gælde for tilrettelæggelse, udførelse, opfølgning og offentliggørelse af resultaterne heraf, for derigennem at skabe større overensstemmelse med og bidrage til en ensartet gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning i alle medlemsstater.

Punkt II - Anvendelsesområde og definitioner

Denne henstillings anvendelsesområde er miljøinspektioner af alle industrianlæg og andre virksomheder og anlæg, hvis emissioner og/eller udledninger til miljøet, eller aktiviteter der måtte medføre sådanne, er omfattet af krav om tilladelse, godkendelse eller licens i henhold til Fællesskabets lovgivning, samt inspektioner af nukleare anlæg, herunder anlæg i forsknings- og medicinsektorerne ('kontrollerede anlæg').

Dette punkt indeholder også definitioner på 'miljøinspektioner', 'driftsherre for et kontrolleret anlæg' og 'inspektionsmyndigheder'. Det siger ligeledes, at en medlemsstat skal sørge for, at miljøinspektioner kan foretages af en statsmyndighed, enten på nationalt, regionalt eller lokalt plan, eller at disse opgaver kan uddelegeres til en juridisk person på visse vilkår. Dette er i erkendelse af den voksende privatisering af sådanne opgaver i medlemsstaterne.

Punkt III - Tilrettelæggelse og udførelse af miljøinspektioner

I dette punkt henstilles der til, at medlemsstaterne tilrettelægger og udfører miljøinspektioner i overensstemmelse med henstillingen. Medlemsstaterne skal ligeledes bistå hinanden administrativt gennem udveksling af relevante oplysninger og eventuelt inspektører.

Punkt IV - Miljøinspektionsplaner

Dette punkt handler om miljøinspektioner, som medlemsstaterne skal planlægge i forvejen, og de skal dække hele medlemsstatens territorium og alle kontrollerede anlæg. Sådanne planer skal være tilgængelige for offentligheden i henhold til bestemmelserne i direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger. Planerne opstilles på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og der skal udpeges myndigheder, der har ansvaret for at foretage miljøinspektionerne.

Heri fastlægges også det grundlag, hvorpå planerne skal udarbejdes, og hvilke detaljerede oplysninger, de skal indeholde.

Punkt V - Anlægsbesøg

I dette punkt er der anført detaljer for de krav, medlemsstaterne skal overholde ved alle anlægsbesøg på kontrollerede anlæg. Anlægsbesøg foretages regelmæssigt som led i rutinemæssige miljøinspektioner af kontrollerede anlæg. Punktet indeholder også detaljerede oplysninger om betingelserne for ikke rutinemæssige anlægsbesøg, f.eks. i forbindelse med alvorlige klager eller hændelser, og når der gives den første godkendelse, tilladelse eller licens eller ved genudstedelse, fornyelse eller ændring af sådanne.

Punkt VI - Rapporter og konklusioner efter anlægsbesøg

I dette punkt henstilles det til medlemsstaterne at sikre, at inspektionsmyndighederne udarbejder en rapport af hvert anlægsbesøg med resultaterne heraf, og hvorvidt der er overensstemmelse med EF-retskravene, en vurdering heraf og konklusion om, hvorvidt der kræves yderligere handling. Rapporterne skal gøres lettilgængelige for offentligheden i henhold til bestemmelserne i direktiv 90/313/EØF.

Punkt VII - Undersøgelser af alvorlige ulykker, hændelser og tilfælde af ikke overensstemmelse

Punktet behandler undersøgelser af alvorlige ulykker, hændelser og ikke overensstemmelse med EF-lovgivningen. Undersøgelser skal tydeliggøre årsagerne til hændelsen, fastlægge passende foranstaltninger til at mindske og om

muligt afhjælpe miljøvirkningerne, afgøre hvilke foranstaltninger, der skal træffes for at undgå sådanne hændelser fremover og muliggøre håndhævelsesproceduren eller eventuelle sanktioner.

Punkt VIII - Rapportering af miljøinspektionsvirksomhed generelt

Her opfordres medlemsstaterne til at informere Kommissionen om deres erfaringer med gennemførelsen af henstillingen to år efter den dato, der er omhandlet i punkt X.

Punkt IX - Kommissionens gennemgang af mindstekravene

Kommissionen foretager en gennemgang af anvendelsen og effektiviteten af henstillingen så hurtigt som muligt efter at have modtaget medlemsstaternes samlede rapporter omhandlet i punkt VIII med henblik på at udvikle mindstekravene yderligere i lyset af de høstede erfaringer fra anvendelsen og under hensyntagen til eventuelle bidrag fra berørte parter, herunder IMPEL.

Punkt X - Gennemførelse

Medlemsstaterne opfordres til at gennemføre henstillingen senest tolv måneder efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

FORSLAG TIL RÅDETS HENSTILLING OM MINDSTEKRAV FOR MILJØINSPEKTIONER I MEDLEMSSTATERNE

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 130 S, stk. 1,

som henviser til forslaget fra Kommissionen¹,

som henviser til udtalelse fra Europa-Parlamentet²

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg³ og Regionsudvalget⁴,

som handler i overensstemmelse med proceduren i traktatens artikel 189 C⁵, og

som tager følgende i betragtning:

1. Resolutionen fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, af 1. februar 1993 om et program for Fællesskabets politik og handling inden for miljø og bæredygtig udvikling⁶ og Parlamentets og Rådets afgørelse om revisionen heraf⁷ understregede, hvor vigtigt det er at gennemføre Fællesskabets miljølovgivning ved hjælp af princippet om delt ansvar;
2. Kommissionens meddelelse til Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning⁸ af 5. november 1996, særlig stk. 29, foreslog, at der skulle fastlægges retningslinjer på fællesskabsplan for at bistå medlemsstaterne med at udføre inspektionsopgaver og derved reducere de nuværende store forskelle mellem medlemsstaternes inspektioner;
3. Rådet opfordrede i sin resolution af 7. oktober 1997 om affattelsen, gennemførelsen og håndhævelsen af Fællesskabets miljølovgivning⁹ Kommissionen til, med henblik på drøftelse i Rådet, at foreslå mindstekrav og/eller retningslinjer, især baseret på arbejdet i Den Europæiske Unions netværk for gennemførelse og håndhævelse af

1

2

3

4

5

6 EFT C 138 af 17.5.1993.

7 EFT L 275 af 10.10.1998

8 KOM (96) 500 endelig udg. af 22.10.1996.

9 EFT C 321 af 22.10.1997.

Fællesskabets miljølovgivning (IMPEL), for inspektionsopgaver udført i medlemsstaterne og mulige måder, hvorpå deres anvendelse i praksis kan overvåges af medlemsstaterne for at sikre en ensartet anvendelse og håndhævelse af miljølovgivning, og der er i Kommissionens forslag taget hensyn til et dokument vedtaget af IMPEL med titlen 'Mindstekrav ved inspektioner'¹⁰;

4. med sin beslutning af 14. maj 1997¹¹ om Kommissionens meddelelse bad Parlamentet om lovgivning om miljøinspektioner; Det Økonomiske og Sociale Udvalg¹² og Regionsudvalget¹³ afgav positive udtalelser om Kommissionens meddelelse og fremhævede betydningen af miljøinspektioner;
5. inspektionsordninger og effektiv gennemførelse af inspektioner modvirker overtrædelser af miljølovgivningen, da det giver myndighederne mulighed for at identificere overtrædelser og håndhæve miljølove gennem sanktioner eller andre midler, og inspektioner er således et uundværligt led i lovgivningskæden og et effektivt instrument til at sikre ensartet overholdelse af fællesskabslovgivningen på miljøområdet overalt i Fællesskabet og undgå konkurrenceforvriddning;
6. der er i øjeblikket stor forskel på inspektionsordningerne og -mekanismerne blandt medlemsstaterne, ikke kun hvad angår kapaciteten til at udføre inspektionsopgaver, men også i omfanget og indholdet af de gennemførte inspektionsopgaver, og i nogle få medlemsstater findes der slet ingen; dette forhold kan ikke anses for tilfredsstillende for målet med en effektiv og ensartet gennemførelse, anvendelse i praksis og håndhævelse af fællesskabslovgivningen for miljøbeskyttelse;
7. det er derfor nødvendigt i første fase at fremlægge et program med foranstaltninger vedrørende miljøinspektioner, der som retningslinjer i form af mindstekrav skal anvendes som et fælles grundlag for inspektionsopgavers ydeevne i medlemsstaterne;
8. Fællesskabets miljølovgivning forpligter medlemsstaterne til at anvende krav i forbindelse med bestemte udledninger eller aktiviteter, der måtte medføre sådanne; mindstekrav til tilrettelæggelse og udførelse af inspektioner skal i første fase overholdes for industrianlæg og andre virksomheder og anlæg, der under Fællesskabets miljølovgivning er underkastet krav om godkendelse, tilladelse eller licens hvad angår deres udledninger eller aktiviteter, der måtte medføre sådanne; det er ligeledes ønskeligt, at disse mindstekrav dækker inspektioner af nukleare anlæg, herunder anlæg i forsknings- og medicinsektorerne, foretaget af strålingsbeskyttelsesinspektorater, der er blevet oprettet af medlemsstaterne i medfør af Fællesskabets nukleare sikkerhedskontrol, der er vedtaget i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab;
9. for at gøre denne inspektionsordning effektiv skal der på forhånd planlægges miljøinspektionsaktiviteter i medlemsstaterne;
10. besøg på stedet udgør et vigtigt led i miljøinspektionsaktiviteterne;

¹⁰ November 1997.

¹¹ PE 259.215/63.

¹² ØSU 479/97 ENV/439 af 29. april 1997.

¹³ RU 437/96 endelig udg. af 11.-12. juni 1997.

11. de oplysninger og den dokumentation, der forelægges af driftsherrer i de industrier, der er tilmeldt Fællesskabets ordning for miljøstyring og -revision¹⁴, kunne være en nyttig informationskilde i forbindelse med miljøinspektioner;
12. for at der kan drages konklusioner af anlægsbesøgene, skal der udarbejdes regelmæssige rapporter;
13. rapporter om inspektionsaktiviteter og offentlighedens adgang til oplysninger herom, er vigtige midler til via gennemskuelighed at sikre inddragelse af borgerne, ikke statslige organisationer og andre berørte parter i gennemførelsen af Fællesskabets miljølovgivning; der skal være adgang til sådanne oplysninger i tråd med bestemmelserne i direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger¹⁵;
14. medlemsstaterne skal hjælpe hinanden administrativt med at gennemføre denne henstilling;
15. Kommissionen skal holde øje med anvendelsen og gennemførelsen af denne henstilling og rapportere herom til Rådet og Europa-Parlamentet så snart som muligt, efter at den har modtaget medlemsstaternes konsoliderede nationale rapporter;
16. i overensstemmelse med subsidiaritets- og forholdsprincippet som fastsat i traktatens artikel 3 B samt i betragtning af forskellene i medlemsstaternes inspektionssystemer og -ordninger, kan den foreslåede foranstaltnings mål bedst gennemføres ved hjælp af vejledning på fællesskabsplan.

HENSTILLER AT:

I

Formål

Miljøinspektionsopgaver udføres af medlemsstaterne i henhold til de mindstekrav, der skal gælde for tilrettelæggelse, udførelse, opfølgning og offentliggørelse af resultaterne heraf, for derigennem at øge overholdelsen af og bidrage til en ensartet gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning i alle medlemsstater.

II

Anvendelsesområde og definitioner

1. Denne henstilling gælder for miljøinspektioner af alle industrianlæg og andre virksomheder og anlæg, hvis emissioner og/eller udledninger til miljøet, eller aktiviteter der måtte medføre sådanne, er omfattet af krav om godkendelse, tilladelse eller licens i henhold til Det Europæiske Fællesskabs lovgivning. Den gælder også for inspektioner af nukleare anlæg, herunder anlæg i forsknings- og medicinsektorerne. De benævnes alle i det følgende 'kontrollerede anlæg'.

¹⁴ Rådets forordning (EØF) Nr. 1836/93 af 29. juni 1993 om industrivirksomheders frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision - EFT L 168 af 10.7.1993, s. 1.

¹⁵ EFT L 158 af 23.6.1990, s. 56.

2. I denne henstilling betyder 'miljøinspektion' en aktivitet, der indebærer:

a) check og fremme af kontrollerede industrianlægs overensstemmelse med miljøkrav i Fællesskabets lovgivning og i medlemsstatens love, forordninger, anordninger, direktiver, forbud, godkendelser, tilladelser og/eller licenser, der gennemfører eller anvender sådanne miljøkrav (i det følgende benævnt 'EF-retskrav')

b) overvågning af kontrollerede industrianlægs miljøvirkninger for at afgøre, om der er behov for yderligere inspektion eller håndhævelse (herunder ændring eller inddragelse af en godkendelse, en tilladelse eller en licens) for at sikre overensstemmelse med EF-retskravene.

c) udførelse af aktiviteter til ovenstående formål omfatter:

- anlægsbesøg
- miljøkvalitetsovervågning
- hensyntagen til miljørevisionsrapporter og miljøredegørelser
- hensyntagen til og efterprøvning af eventuel selvovervågning udført af eller på vegne af driftsherrer af kontrollerede anlæg
- vurdering af de aktiviteter og operationer, der udføres på det kontrollerede anlæg
- check af relevant infrastruktur, vedligehold af udstyr og anlægsstyringens tilstrækkelighed
- check af relevante optegnelser, som driftsherrer af kontrollerede anlæg fører.

3. Miljøinspektioner, herunder anlægsbesøg, kan være

- rutinemæssige, dvs. udføres som led i et inspektionsprogram
- ikke rutinemæssige, dvs. udføres i tilfælde af klager, i forbindelse med udstedelse, fornyelse eller ændring af en godkendelse, tilladelse eller licens, eller ved undersøgelse af ulykker, hændelser og tilfælde af ikke overensstemmelse.

4. a) Miljøinspektioner kan foretages af den statsmyndighed, enten på nationalt, regionalt eller lokalt plan, der oprettes eller udpeges af medlemsstaten, og som har ansvaret for de spørgsmål, der omfattes af denne henstilling.

b) De organer, hvortil der henvises i stk. a), kan i overensstemmelse med deres nationale lovgivning uddelegere opgaverne i medfør af denne henstilling til at blive udført under deres myndighed og overvågning af enhver juridisk person omfattet af enten offentlig eller privat ret, forudsat personen ikke har personlig interesse i resultaterne af de inspektioner, den udfører.

c) De under a) og b) omhandlede organer defineres som 'inspektionsmyndigheder'.

5. I denne henstilling forstås ved 'driftsherre for et kontrolleret anlæg' en fysisk eller juridisk person, der driver eller styrer det kontrollerede anlæg eller, hvis der er bestemmelser herom i national lovgivning, den til hvem der er blevet delegeret afgørende økonomiske beføjelser over den tekniske drift af det kontrollerede anlæg.

III

Tilrettelæggelse og udførelse af miljøinspektioner

1. Medlemsstaterne sørger for, at miljøinspektioner sigter mod at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau, og træffer til denne ende de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at miljøinspektioner af kontrollerede anlæg tilrettelægges og udføres i overensstemmelse med afsnit IV, V, VI, VII og VIII i denne henstilling.

2. Medlemsstaterne bistår hinanden administrativt med at udføre retningslinjerne i denne henstilling gennem udveksling af relevante oplysninger og eventuelt inspektører.

IV

Miljøinspektionsplaner

1. Medlemsstaterne skal sikre, at miljøinspektionsaktiviteter planlægges i forvejen ved til enhver tid at have en plan eller planer for inspektioner, der dækker hele medlemsstatens territorium og alle kontrollerede anlæg. Sådanne planer skal være tilgængelige for offentligheden i henhold til bestemmelserne i direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

2. Sådanne planer opstilles på nationalt, regionalt eller lokalt plan, men medlemsstaterne skal sikre, at deres plan eller planer gælder for alle miljøinspektioner af kontrollerede anlæg på deres territorium, og at de under afsnit II 4) nævnte myndigheder udpeges til at foretage disse inspektioner.

3. Miljøinspektionsplaner skal baseres på følgende:

- a) overholdelse af EF-retskravene
- b) et register over kontrollerede anlæg på planområdet
- c) en generel vurdering af større miljøproblemer på planområdet og en generel oversigt over det kontrollerede anlægs overholdelse af EF-retskravene
- d) præstationsindikatorer og data fra tidligere inspektioner.

4. Miljøinspektionsplaner skal:

- a) være hensigtsmæssige for de ansvarlige myndigheders inspektionsopgaver og tage hensyn til de pågældende industrianlæg og deres emissioners og udledningers risici og miljøvirkninger.

b) tage hensyn til relevante foreliggende oplysninger i forbindelse med specifikke anlæg eller typer af kontrollerede anlæg, såsom rapporter fra kontrollerede anlægs driftsherrer til myndighederne, data fra selvovervågning, miljørevisionsrapporter og miljøredegørelser, navnlig dem fra de kontrollerede anlæg, der er tilmeldt Fællesskabets miljøstyrings- og -revisionsordning, resultater af tidligere inspektioner og rapporter om miljøkvalitetsovervågning.

5. Hver miljøinspektionsplan skal som minimum:

a) definere det geografiske område, den dækker, der måtte være hele eller dele af en medlemsstats territorium

b) dække en fastlagt tidsperiode, dog højst et år

c) omfatte specifikke bestemmelser for revision

d) identificere de specifikke anlæg eller typer kontrollerede anlæg

e) indeholde bestemmelser om programmer for rutinemæssige miljøinspektioner, herunder inspektionshyppigheder for forskellige typer af anlæg og for kontrollerede anlæg

f) indeholde bestemmelser for og skitsere proceduren for ikke rutinemæssige inspektioner, såsom efter klager, uheld, begivenheder, ikke overensstemmelse og til tilladelsesformål.

V.

Anlægsbesøg

1. Medlemsstaterne sikrer, at følgende kriterier overholdes ved alle anlægsbesøg:

a) overholdelse af EF-retskrav, der er relevante for den pågældende inspektion, skal checkes grundigt

b) hvis anlægsbesøg foretages af mere end et miljøinspektionsorgan, skal de relevante myndigheder udveksle oplysninger, således at de er bekendte med hinandens aktiviteter og så vidt muligt koordinerer anlægsbesøgene og andet miljøinspektionsarbejde

c) resultaterne af anlægsbesøgene skal indgå i rapporter, der udarbejdes i overensstemmelse med afsnit VI, og udveksles mellem de relevante inspektions-, håndhævelses- og andre myndigheder (nationale, regionale og lokale).

d) inspektører og andre, der er bemyndiget til at udføre anlægsbesøg, skal have adgangsrret til anlæg og oplysninger med henblik på miljø.

2. Medlemsstaterne sikrer, at anlægsbesøg foretages regelmæssigt af inspektionsmyndigheder som led i deres rutinemæssige miljøinspektioner, og at følgende supplerende kriterier overholdes ved sådanne rutinebesøg:

a) der bør følges en integreret fremgangsmåde, hvor hele spektret af miljøvirkninger undersøges, for så vidt som det er i overensstemmelse med EF-retskravene, miljøinspektionsprogrammerne og inspektionsorganernes organisatoriske ordninger

b) anlægsbesøg skal sigte mod at fremme og udvide anlægsoperatørernes kendskab til og forståelse af relevante EF-retskrav og miljøets sårbarhed, og af deres virksomheds miljøvirkninger

c) risikoen ved og virkningerne på miljøet af kontrollerede anlæg skal overvejes for at vurdere effektiviteten af gældende krav i godkendelser, tilladelser eller licenser, og for at afgøre, om det er nødvendigt med forbedringer eller ændringer i disse krav.

3. Medlemsstaterne skal sikre, at der foretages ikke rutinemæssige anlægsbesøg i følgende tilfælde:

a) alvorlige miljøklager skal undersøges af de relevante inspektionsmyndigheder, så hurtigt som muligt efter at myndighederne har modtaget sådanne klager

b) undersøgelse af alvorlige miljømæssige ulykker, hændelser og tilfælde af ikke overensstemmelse så hurtigt som muligt efter at de relevante inspektionsmyndigheder har fået kendskab hertil

c) som led i afgørelse af, om og under hvilke betingelser der gives en første godkendelse, tilladelse eller licens til en proces eller aktivitet på et kontrolleret anlæg eller dets foreslåede beliggenhed

d) før genudstedelse, fornyelse eller ændring af godkendelser, tilladelser eller licenser.

VI.

Rapporter og konklusioner efter anlægsbesøg

1. Medlemsstaterne skal sikre, at inspektionsmyndighederne udarbejder en rapport af hvert anlægsbesøg med resultaterne heraf, om hvorvidt der er overensstemmelse med EF-retskravene, en vurdering heraf og konklusion om, hvorvidt der kræves yderligere handling, såsom håndhævelsesprocedurer, herunder sanktioner, udstedelse af en ny eller revideret godkendelse, tilladelse eller licens, herunder eventuelle yderligere besøg på anlægget.

2. Medlemsstaterne skal sikre, at disse rapporter registreres skriftligt og opbevares i en lettilgængelig database, meddeles til driftsherren af det pågældende kontrollerede anlæg og gøres tilgængelige for offentligheden i henhold til bestemmelserne i direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

VII

Undersøgelser af alvorlige ulykker, hændelser og tilfælde af ikke overensstemmelse

1. Medlemsstaterne skal sikre, at de relevante inspektionsmyndigheder undersøger alvorlige ulykker, hændelser og tilfælde af ikke overensstemmelse med EF-lovgivningen, uanset om myndighederne får kendskab hertil gennem en klage eller på anden vis, for at:

a) tydeliggøre årsagerne til hændelsen og dens miljøvirkninger, og eventuelt bestemme relevant ansvar og muligt skadesansvar for hændelsen og miljøvirkningerne, og sende konklusionerne til den myndighed, der er ansvarlig for håndhævelse, hvis det er en anden end inspektionsmyndigheden

b) mindske og om muligt afhjælpe miljøvirkningerne af hændelsen gennem fastlæggelse af passende foranstaltninger, som driftsherren(-erne) og myndighederne skal træffe

c) afgøre hvilke foranstaltninger, der skal træffes for at forebygge yderligere ulykker, hændelser og ikke overensstemmelse

d) gå videre med håndhævelsesproceduren eller eventuelle sanktioner.

2. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den relevante inspektionsmyndighed følger op på inspektioner og checker, at driftsherren foretager de passende foranstaltninger i medfør af en ulykke, en hændelse eller et tilfælde af ikke overensstemmelse og inspektionsmyndighedens undersøgelse heraf.

VIII

Rapportering af miljøinspektionsvirksomhed generelt

1. Medlemsstaterne skal to år efter den dato, der er angivet i afsnit X forelægge en rapport for Kommissionen om deres erfaring med gennemførelsen af denne henstilling. Rapporten skal udfærdiges under størst mulig anvendelse af de oplysninger, der er til rådighed fra regionale og lokale inspektionsorganer.

2. Disse rapporter skal gøres tilgængelige for offentligheden og skal navnlig omfatte følgende oplysninger:

a) kvantitative data om personalet og andre ressourcer i inspektionsorganet.

b) detaljerede oplysninger om inspektionsorganets rolle og arbejde med fastlæggelse og gennemførelse af relevante inspektionsplaner,

c) sammenfattede oplysninger om de udførte miljøinspektioner, herunder antallet af anlægsbesøg, antallet af inspicerede kontrollerede anlæg (efter type) og anslået tidsrum for, hvornår alle kontrollerede anlæg af den type vil være inspiceret,

d) graden af kontrollerede anlægs overensstemmelse med EF-retskrav, som det fremgår af de udførte inspektioner og af andre oplysninger, som den ansvarlige myndighed måtte have, med henvisning til de kontrollerede anlægs beliggenhed og type, til eventuelle særlige EF-retskrav, der ikke er efterkommet og i hvilket omfang,

e) resume af de foranstaltninger, der er truffet som resultat af ulykker, hændelser og ikke overensstemmelse, herunder hvilket antal det drejede sig om, samt

f) en evaluering af inspektionsplanernes fordele eller ulemper hvad angår inspektionsorganet med eventuelle henstillinger til fremtidige planer.

IX

Kommissionens gennemgang af mindstekravene

Kommissionen foretager en gennemgang af anvendelsen og effektiviteten af denne henstilling så hurtigt som muligt efter at have modtaget medlemsstaternes rapporter omhandlet i afsnit VIII ovenfor, med henblik på at udvikle mindstekravene yderligere med hensyn til deres anvendelsesområde i lyset af de høstede erfaringer fra anvendelsen og under hensyntagen til eventuelle bidrag fra berørte parter, herunder IMPEL.

X

Gennemførelse

Medlemsstaterne opfordres til at gennemføre denne henstilling senest tolv måneder efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende og meddele Kommissionen herom sammen med oplysninger om miljøinspektionsordninger, der allerede eksisterer, eller som er planlagte.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

ISSN 0254-1459

KOM(98) 772 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

14 15 05

Katalognummer : CB-CO-98-771-DA-C

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg